Background Paper

CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Number 5 April 1986

CONVENTIONAL ARMS CONTROL NEGOTIATIONS IN EUROPE

by John Toogood

There is potential for significant developments in European arms control negotiations in 1986. A Western initiative in MBFR at the end of 1985 has already injected dynamism into those long moribund talks and there are indications that an agreement on Confidence and Security-building Measures will emerge by the end of the summer in the separate negotiations in Stockholm. Although some points of detail in this paper may thus be overtaken by events, the more basic description and comments should remain valid.

One of the legacies of the heyday of detente in the early 1970's is a multilateral East-West dialogue focusing on conventional arms control in Europe. These talks provide two important forums for Canadian participation in negotiations on conventional arms control and disarmament.

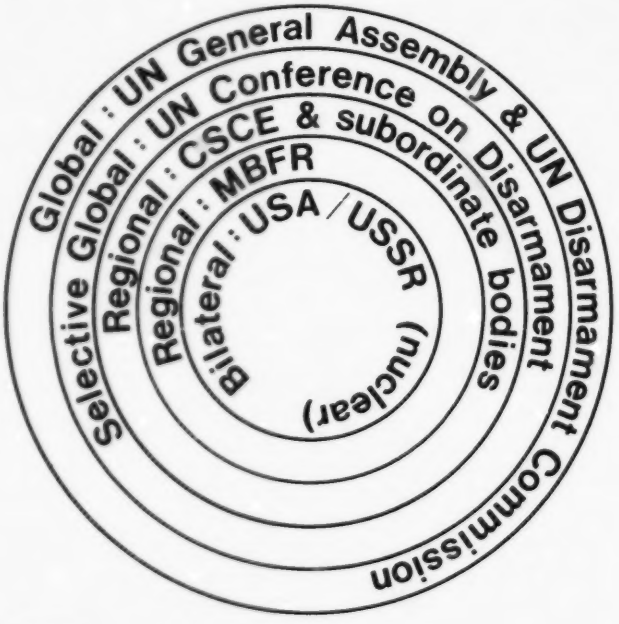


Figure 1.

To begin, it is useful to place the deliberations in perspective. The concentric circles in Figure 1 illustrate the inter-relationships of the various global and regional forums.

The outer ring represents the two organs that address disarmament affairs at United Nations headquarters in New York. Both are deliberative bodies that do not themselves negotiate instruments of arms control. The functions of the two are, in part, similar. Each debates issues of arms control; during the process all concerned gain an understanding of the positions and preoccupations of others. In the Assembly, resolutions are tabled and voted upon, some of which recommend action to be taken in negotiations. That more specific function, in a global context, is carried out by the Conference on Disarmament in Geneva — the second ring — where delegations from 40 countries, representative of all the various groupings with the United Nations, are assembled.

The next two rings represent the regional conferences in Europe that are the main subject of this paper. CSCE stands for Conference on Security and Cooperation in Europe. The United States and Canada participate along with 33 European countries. The conference consists of all NATO and Warsaw Pact countries and all the neutral and nonaligned in Europe except Albania. (See list of participants appended to this paper.) MBFR stands for Mutual and Balanced Force Reductions. Delegations from countries of the two military alliances meet in Vienna, and are charged with negotiating mutual reductions in their conventional forces in central Europe.

Finally, the innermost circle represents the bilateral negotiations between the US and the USSR on nuclear and space arms.

Working inward, from the broad international concerns of the UN, to the attempts to reduce European conventional forces, to the central issue of

reduction and control of nuclear weapons, these concentric circles may be viewed as depicting the increasing seriousness of the stakes. Further, the two inner circles reflect the key determinants of NATO security policy: deterrence and defence. This policy is carried out with strategic nuclear weapons, theatre nuclear weapons in Europe, and conventional forces. All are on the agenda of the two arms control negotiations. Moreover, this weapons triad is interdependent; if one leg is strengthened or weakened significantly, then theoretically at least, the other two should be modified if the balance between East and West is to be maintained. Careful orchestration of both defence posture and arms control efforts is therefore needed if security is not to be diminished.

Canada has a seat at the table at all of the negotiations except the superpower bilaterals where the Canadian input is effected through the NATO Council. The Canadian presence at the European regional conference tables reflects the fact that Canadian troops are stationed there and are a part of the military security structure in Europe.

MBFR AND CSCE

MBFR and CSCE are two separate negotiations. Both began officially in 1973, after preliminary talks, and the proximity in timing was not accidental. For many years the Soviet Union, motivated by a desire to gain formal recognition of post-war boundaries, had called for an all-European security conference. In the West, there was a movement in the late 1960's to withdraw American troops from Europe. Thus it became evident that a bargain was possible: states within NATO as well as other western European countries, would agree to enter into the political negotiations about security in Europe, negotiations which the Soviets desired; in exchange the Soviet Union would agree to negotiate NATO-Warsaw Pact mutual troop reductions, rather than awaiting unilateral withdrawals by the United States.

Both MBFR and the CSCE operate by consensus; there is no voting and an objection by any one member can block an agreement. However, the agendas, participants, and operating methods are quite different. The CSCE is a political process that spans all dimensions of relationships among states in Europe ranging from principles of conduct such as human rights and human contacts through economic exchanges to military affairs. It is a negotiation among 35 sovereign states, each operating outside any membership in a military alliance, although in practice close consultations among allies is of course the norm. On the other hand, MBFR has a more precise mandate to negotiate NATO and Warsaw Pact force reductions. Thus the neutral and non-aligned nations are not included, and the dialogue takes place on a bloc-to-bloc basis.

It should also be noted that while agreement was reached in the CSCE as embodied in the 1975 Final Act of Helsinki, almost 13 years of effort has so far failed to produce a written accord at the MBFR talks.

*MBFR**

Central Europe is the arena for the greatest concentration of troops and military equipment in the world. While figures can vary, in part because of different counting methods, none would deny that there are at least two million armed men in the region. Because this is such a heavily armed area, negotiations and discussions amongst the protagonists are exceedingly important.

The mandate of MBFR is to seek reductions and limitations in the manpower and armaments of NATO and the Warsaw Pact. The zone under scrutiny is comprised of the three Benelux countries and the Federal Republic of Germany in the West; and Poland, Czechoslovakia and East Germany in the East. Soviet and American troops in that zone would be subject to reductions and limitations, as would Canadian and other foreign troops stationed in Europe, as well as indigenous troops. The home territories of the two superpowers are excluded. This is one of the major factors affecting the negotiation because there are important differences of distance and time required for the two superpowers to send reinforcements into the area.

There are two classes of participants in the negotiation: 1) those with troops in the area, which includes Canada, known as "direct" participants; 2) those with no troops in the area, but still members of their respective alliances, known as "special" participants. Of the 16 members of NATO only seven are in the former category, five in the latter and four — one of which is France — have chosen not to participate. (A list of participants is appended to this

*"MBFR" is actually a misnomer although it is the term commonly used in Western circles. During the preliminary talks that preceded the convening of the formal negotiations, the word "balanced" became a code word meaning higher reduction quotas for the East because of their higher troop strengths. The East rejected this notion and although the West would not concede the substance of the point, it was agreed that the formal name of the conference would be "Mutual Reduction of Forces and Armaments and Associated Measures in Central Europe". In Vienna negotiators bridge the gap by use of the term "Vienna Talks" in lieu of either title.

paper.) Three of seven direct participants, selected on a rotating basis, meet with their opposite numbers from the Warsaw Pact once a week at so-called "informal" sessions. In addition all delegations from both sides meet once a week in formal plenary sessions. Just as important as either of these structured encounters — some would say more so — is a constant round of social occasions where the negotiating dialogue continues. All proceedings are, by agreement between the sides, confidential, but a press conference is held after each plenary.

Speeches, statements, proposals, rebuttals are made in the name of the bloc concerned: there are no national initiatives in this East-West dialogue. It follows that meetings within each alliance to coordinate positions are frequent and, because of the need for advance agreement on the text of all prepared statements, arduous, at least in NATO. The principle troop contributors — the USA, West Germany and Britain — carry the most weight in these private discussions, but everyone is free to put forward ideas and proposals.

The reasons for the lack of a formal agreement are described below but in the almost 13 years of negotiation a number of important issues have been resolved, albeit only on an informal basis. The most significant of these are as follows:

a) Parity of manpower between East and West will be maintained in the area at lower collective levels. This means that notwithstanding the much greater distance that United States reinforcements would have to travel, the West will not be entitled to station any aggregate number of troops in the area in excess of the limit imposed on the East. The agreed concept of collectivity is also important but there is still some disagreement about whether or not there will be national ceilings within the overall total.

b) Reductions will be undertaken by all participants with troops in the area, and those maintaining major formations will take what is termed "a significant share" of the total. This point reflects a concern felt on both sides but for different reasons. Within NATO there was unease that the East might reduce non-Soviet forces only, leaving the Red Army untouched. On the Eastern side there was a similar concern about the West Germans. This provision ensures that neither country is exempted.

c) Reductions will begin with the forces of the two superpowers. As the two dominant military powers on either side this was recognized as being only reasonable by all concerned.

d) There will be no limitations on the locations of military units in the area. This proviso recognizes the practical fact that when troops are reduced, both sides would probably wish to rearrange the posture of forces remaining.

e) Six accords have been reached in principle on ways to verify a general agreement, although some very important details remain in dispute. Points of agreement are:
   (i) Advance notification will be given of certain military activities such as major exercises and troop movements;
   (ii) On-site inspections will be carried out to verify compliance;
   (iii) Points of exit from and entry to the area will be established with observers present from both sides;
   (iv) Relevant information about forces remaining in the area will be exchanged throughout the lifetime of an agreement;
   (v) There will be no interference with national technical means of verification;
   (vi) A consultative commission will be established.

Notwithstanding these various points of convergence, major hurdles remain to be overcome before any MBFR treaty can be signed. For example, while the notion of on-site inspection is accepted, a very wide gulf remains between the two sides regarding the number of inspections that would be permitted, the rules under which they would be carried out and the degree to which the acceptance of inspection would be obligatory. The East is reluctant to accept a binding commitment to inspection, while the West insists on it. Both sides, however, acknowledge the need for further negotiations on this issue.

Until recently the other root problem was a long-standing disagreement over the number of Eastern troops now in the area, but a way to circumvent this impasse may be emerging. Eastern and Western figures differ by as much as 150,000 men, and the Soviets and their allies have refused to discuss this discrepancy in meaningful detail. They argued that, since both sides could agree on the levels that would remain after reductions took place, there was no need to reach agreement on existing levels. The West contended that agreement on the size of reductions was essential and that this in turn would require prior agreement on the numbers that were already there.

However the most recent Western proposal, put forward in December 1985, accepts the Eastern approach. The West has suggested modest US and

87-03150/

USSR withdrawals (5,000 and 11,500 men respectively) to be followed after one year by a three year cap on forces remaining. Information would be exchanged about the numbers present and this would be subject to on-site verification. Thus the "data dispute," as it is known in MBFR jargon, would be on the shelf, so to speak, for the first year and in the ensuing three years it would only reemerge if Western inspectors found evidence — or believed they found evidence — of Eastern duplicity in the figures they provided. The reverse — Eastern complaints of Western duplicity — is unlikely to happen largely because Western figures have not been seriously disputed in the past by Eastern negotiators.

There are also differences as to whether armaments reductions, which are called for in the agreed mandate, should be negotiated as part of a first agreement or set aside for treatment later. The East contends that the issue should be settled; the West states that, given the geographical problem of the comparative remoteness of the US, it should be left to each side to determine what it wishes to do with the armaments of forces withdrawn.

Nor is there agreement that common ceilings be flexible enough to allow additional United States troops to be present temporarily in Europe for short-term military exercises. (Canadian and British troops would be eligible as well.) The East insists that ceilings must be rigidly observed at all times.

While there is still some distance to go before overall agreement can be reached, both sides find the process of negotiation valuable in itself. Talking about these issues provides an opportunity for the representatives of the governments involved to gain an understanding of the motivations and objectives of all participants. Such a dialogue is essential in the increasingly complex world of conventional forces and armaments.

If agreement is reached, the Canadian Forces in Europe will be affected. Although their small size will exempt them from taking a significant share of reductions, they will be a part of NATO's collective limitation and they will therefore be subject to inspection by the East. Furthermore, Canadians will participate in the administration of any overall regime that finally caps the sizes of forces allowed in this heavily militarized area of the world.

CSCE

The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) was negotiated over a two year period culminating in a summit conference at Helsinki where 35 heads of government signed the document in August 1975. The process goes on in the form of overall review and other meetings to discuss particular subjects within the basic document.

The first chapter of the Helsinki Final Act contains ten principles which are to guide relations among the participating states. Two of these principles reflect the central preoccupations of East and West. For the East, the third principle states in part that the signatories "regard as inviolable all one another's frontiers and . . . will refrain from assaulting these frontiers." This quasi-recognition of postwar boundaries is balanced to a degree by a sentence in another principle which accepts the notion that frontiers can be changed by peaceful means. For the West, the seventh principle spells out human rights in some detail and in various ways commits states to respect them. This principle, too, is balanced by another which stipulates that signatories will refrain from intervention in one another's internal affairs.

The second chapter lays out ground rules for cooperation in the fields of economics, science, technology and the environment. It covers commercial exchanges, industrial cooperation, trade, science and technology, transport, tourism and many other topics. This is followed by a brief declaration relating to the Mediterranean area. The third and last main chapter contains provisions regarding cooperation in humanitarian fields, including human contacts, which has within it a section important for many Canadians on the reunification of families. Chapter three also has sections on information, culture and education.

The document concludes with a brief fourth section providing for further meetings. Two major meetings to review implementation of all aspects of the Final Act have been held so far, one in Belgrade in 1977 and one in Madrid which ran from 1980 to 1983. A third is scheduled to be held in Vienna beginning in November 1986. A number of more specialized meetings have also been held on such matters as peaceful settlement of disputes, science, and various other matters. One of these was held in Ottawa in June of 1985 on the subject of human rights.

Like MBFR, the working sessions of all CSCE meetings are closed to the public under the agreed rules of procedure, but individual delegations are much more liberal in keeping the media and interested groups informed about developments.

As regards arms control, the first chapter of the Final Act contains a section setting out certain confidence building measures, or CBMs. In the words of a 1981 United Nations report on the subject, CBMs "aim at strengthening international peace and security and at fostering a climate of trust and international cooperation among States to facilitate progress in the disarmament field." The Final Act of the CSCE provides for two degrees of obligation,

permissive and compulsory. The notification of major military manoeuvres in Europe — which is defined for this purpose as extending 250 kilometres into the Soviet Union (and Turkey) — involving a total of 25,000 troops or more, is compulsory. The exchange of observers at these or other military exercises is voluntary. There are also additional permissive measures that encourage the notification of other smaller manoeuvres as well as major military movements.

Since 1975 the compulsory notification of all major manoeuvres in Europe has been honoured by all CSCE signatories in accordance with the terms of the agreement, with one possible exception by the Soviet Union at the time of the Polish crisis. (There was some ambiguity as to whether all of the troops involved were in fact within the 250 kilometre CSCE zone of the Soviet Union.) Observers have been invited to some manoeuvres but when the Soviets were hosts the opportunities for meaningful observation were quite restricted. NATO countries and some of the neutral and non-aligned nations have notified Warsaw Pact states of some small manoeuvres. No one has given prior notification of a military movement, as distinct from a field exercise or manoeuvre.

Thus the record of implementation can be appraised as generally satisfactory, as far as the letter of the agreement is concerned. But it also indicates that firm, clear obligations are required for CBMs to be effective, and that voluntary measures add little to mutual confidence. With this in mind a mandate was agreed at the Madrid CSCE review meeting to enter into new negotiations to develop a tighter compulsory regime and to proceed further. Significantly, the name of the new measures was changed to confidence and "security building" measures.

*CDE**

Stockholm was selected as the venue for these negotiations which began in January 1984. No agreement has yet been reached. To overcome the weaknesses of the existing CBMs and their limited area of application the agreed mandate calls for compulsory measures to cover the whole of Europe, which is understood to mean eastward to the Ural mountain range in the Soviet Union. These measures are to be "of military significance and politically binding" as well as verifiable. Progress in Stockholm will be assessed at the next main CSCE review meeting commencing in Vienna in late 1986 and the CDE mandate provides for the possibility of supplementing the Stockholm effort at that time, by adding other more substantial disarmament topics to the CDE agenda.

The goals of participants from NATO countries at the CDE are to reduce the possibilities of surprise and to enhance predictability. To achieve these goals, they want to have all parties make more information available about peacetime military activities, and to accept on-site observers and inspectors.

With these aims in mind NATO participants tabled proposals on: a) the exchange of information on the structure of ground and air forces in the area; b) an annual exchange of forecasts of military activities as well as notifications to be given closer to those events; c) a tightening of provisions for observers to attend such activities; d) means of verifying compliance with these measures, including on-site inspections; e) an enhancement of the means of communication between states. The proposals of the neutral and non-aligned participants are similar, but these nations have added measures that would constrain certain activities, such as placing a ceiling on the size of permitted exercises.

For their part, the Soviets and their allies have espoused what is known as a "declaratory approach," with, as a centrepiece, a proposal for a declaration on the non-use of force. This approach is consistent with Soviet initiatives in other forums such as the UN General Assembly.

As to prospects for an agreement, hard bargaining has only just begun and it is very often the case in successful arms control negotiations that essential compromises are made, not because of intrinsic merit, but as a result of outside events that heighten the political will on both sides to find mutually acceptable solutions. For the CDE, the CSCE review meeting in 1986 with its attendent assessment of progress in Stockholm, may well provide sufficient incentive for some sort of an accord to be reached.

COMMENTARY

In the context of the East-West confrontation, the MBFR talks seek reductions and controls on conventional forces while negotiations on nuclear weapons are left to the two superpowers. CSCE addresses the multifaceted political dimension. The approaches to arms control in MBFR and the CSCE/CDE differ. The former seeks manpower and armament reductions and limitations from the outset,

*This again is a misnomer. Negotiation of a mandate for this conference proved to be very difficult and until it could be accomplished the conference had no name. For ease of daily reference it picked up the shorthand appelation "Conference on Disarmament in Europe" or CDE, a title that is still used informally. The formal, correct title that was eventually agreed is "Conference on Confidence and Security-building Measures and Disarmament in Europe".

plus certain measures associated with such limitations, mainly in the area of verification; the latter seeks to develop measures to build a sense of increased confidence and security independently so as to reduce tensions and create a political climate more conducive to military reductions.

Should the CDE receive a mandate at the 1986 CSCE review meeting in Vienna to address force reductions, the future of MBFR as a forum may become uncertain, not only because of duplication of effort but also because the CDE would address forces throughout Europe, while the MBFR negotiations are restricted to the zone in the central part of the continent. However, MBFR could usefully take on some sort of crisis control function in addition to (or in lieu of) the dialogue on force reductions. Because the MBFR talks are a bloc-to-bloc, non-political arena — or at least as non-political as any such effort can be — they have value, if for no other reason than that the exchange of information between the two blocs at the weekly meetings is conducive to increased understanding. In that sense the MBFR exercise is a confidence-building measure in itself.

By any standard, accomplishments in East-West arms control over the past several years have been modest. Neither side has been willing to pay the price demanded by the other in most of the major undertakings. Extreme caution has characterized the approach of both: the East is reluctant to divulge information about its military strengths and capabilities and to accept meaningful on-site inspection; the West resists the notion of constraints on military activities as proposed in the CDE, and refuses to discuss reductions of conventional armaments (as distinct from manpower) in MBFR. The situation is made more complex by the possibility of the negotiated reduction of nuclear weapons in Europe, because such a development would increase NATO's reliance on the effectiveness of its conventional forces to deter aggression. Any significant reduction of conventional forces, on the other hand, would increase reliance on nuclear weapons and the declared intention to use them should conventional strength prove inadequate in war. Thus paradoxically and ironically, the case can be made that arguments in support of nuclear weapons reductions and non-first use of nuclear weapons declarations have implicit within them support for increased conventional capabilities. The counter argument is, of course, that lower levels across the board would maintain the same stability that has been a characteristic of the military confrontation in Europe for many years. Moreover, the contention that neither nuclear nor conventional capabilities should be altered in isolation contains a premise which may not be entirely valid; that is, that the existing distribution of military capabilities between those forces is very precise and finely tuned.

Dominating such abstract considerations, however, is the matter of political will to reach agreement in any of the forums. It is a widely held view that a favourable political climate is needed for advances in arms control; certainly such a state of affairs facilitates the identification of common ground. In addition, outside events can frequently provide a greater stimulus to productive negotiation than the internal dynamics of the negotiation itself. But agreements can be reached even when times do not seem propitious: for example, the mandate that enabled the convening of the CDE was settled during a nadir in East-West relations brought on, in part, by the downing of the Korean airliner.

For Canada, NATO membership and the permanent presence of Canadian forces in Europe have provided the entré to participate in negotiations among countries of the continent. The internal discipline that is imposed by NATO members on themselves can be frustrating and a constraint on independent national initiatives outside the confines of the Alliance. (The Trudeau peace initiative of 1983-84 demonstrated that this need not always be the case, however.) It is also true that the Allies frequently settle on the lowest common denominator of policy on many arms control issues. But membership in the Alliance provides opportunities to consult, to explore possibilities and to press national views. The prospects for successfully persuading other nations of the validity of Canada's position is greater inside the Alliance.

The negotiations in both MBFR and the CSCE/CDE are complex and difficult. This is because the issues are complex and difficult. The fact that all parties have agreed to meet and to discuss them is in itself an accomplishment. As in all multilateral forums the process of negotiation in the MBFR and CDE allows each side to explore and develop common ground with the other, and to understand better the motivations behind their actions.

In the high days of detente the then Secretary of State for External Affairs, Mitchell Sharp stated at the CSCE meeting of Foreign Ministers on 4 July 1973, "We are laying the groundwork for a new kind of world — a world which should be better than the one we have known." Less than four years later Mr. Klaus Goldschlag, speaking as the Special Representative of the Secretary, said at the convening of the first review meeting of the CSCE on 6 October 1977, "We are still in a situation where stability probably owes as much to fear of nuclear war as it does to any political arrangement we have yet succeeded in making." This latter view remains valid, perhaps more so than ever. But the effort to give practical effect to the first must continue.

APPENDIX

1) Participants in MBFR

NATO	Warsaw Pact
Direct participants (i.e. having troops stationed in the reduction zone):	*Direct participants:*
Belgium, Canada, Federal Republic of Germany, Luxembourg, Netherlands, United Kingdom, United States of America	Czechoslovakia, German Democratic Republic, Poland, Union of Soviet Socialist Republics
Special Participants:	*Special Participants:*
Denmark, Greece, Italy, Norway, Turkey	Bulgaria, Romania
Not participating:	(Hungary is a participant but its status has not been settled: the sides merely agreed to disagree at the preliminary talks.)
France, Iceland, Portugal, Spain	

2) Participants in CSCE and CDE

NATO:

Belgium, Canada, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Greece, Iceland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Turkey, United Kingdom, United States of America

Warsaw Pact:

Bulgaria, Czechoslovakia, German Democratic Republic, Hungary, Poland, Romania, Union of Soviet Socialist Republics

Neutral:

Austria, Finland, Sweden, Switzerland

Non-Aligned:

Cyprus, Holy See, Ireland, Liechtenstein, Malta, Monaco, San Marino, Yugoslavia

SUGGESTED READING

Because ongoing negotiations consist of proposals and counter-proposals and the CSCE process continues in various ways, books on such subjects can quickly become dated. The annual journal of the International Institute of Strategic Studies (IISS) in London, *Strategic Survey*, contains authoritative discussions of annual events and places them in an informative and thoughtful overall context. That Institute's companion journal, *The Military Balance*, also an annual, is probably the best reference document for factual information about military strengths year by year.

Articles in the *NATO Review*, a bi-monthly publication, are also good sources for more detailed descriptions of Western proposals in negotiations.

The events leading up to the convening of MBFR and the underlying factors that continue to bear on that negotiation are well described in a book by John G. Keliher, *The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions*, published by Pergamon Press.

Adelphi Paper, number 176 by Lowther Ruehl, published by IISS and titled *MBFR's Lessons and Problems* remains another good reference notwithstanding the years that have elapsed since its publication in 1982.

No definitive overall description of the CSCE has apparently yet been published in English but a new book, *Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe*, edited by Robert Spencer and published by the Centre for International Studies of the University of Toronto, provides a great deal of information on the process and meetings from the inception of the CSCE to the conclusion of the Madrid review meeting in 1983, as well as Canada's role.

On confidence-building measures a great deal has been written in various books and journals, particularly in recent years, but the benchmark work remains a three part *Adelphi Paper*, numbers 147, 148, 149 by Jonathan Alford, published in 1979.

John Toogood retired in 1985 from the Canadian Armed Forces. Between 1973 and 1983 he was a member of Canadian delegations to a number of arms control negotiations including both the CSCE and MBFR. He is now Secretary/Treasurer of the Canadian Institute for International Peace and Security.

The views expressed in this paper are the author's own and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

This paper is published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies or other titles may be obtained from the Institute at 307 Gilmour Street, Ottawa, Ontario, K2P 0P7.

Le présent exposé est également publié en français.

Canadian Institute for
International Peace and Security
307 Gilmour Street
Ottawa, Ontario
K1P 0P7

Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 5 Juin 1986

NÉGOCIATIONS SUR LA LIMITATION DES ARMES CLASSIQUES EN EUROPE

par John Toogood

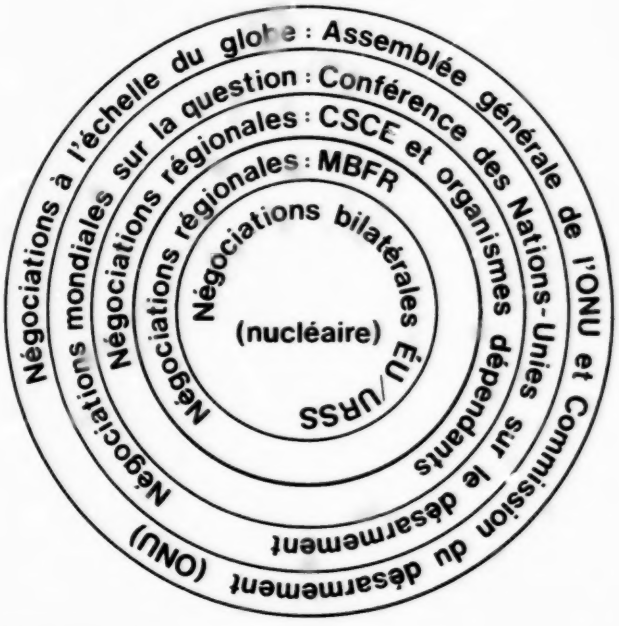
Il est possible que les négociations sur la limitation des armements en Europe progressent sensiblement en 1986. L'initiative prise par les Occidentaux à la fin de 1985 à propos de la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) a déjà donné un nouvel élan à ces interminables négociations, et il semblerait qu'un accord puisse être conclu d'ici la fin de l'été, à Stockholm, dans le cadre des entretiens séparés sur les mesures à prendre pour renforcer la confiance et la sécurité. L'actualité démentira peut-être certains points de détail présentés ici, mais les grandes lignes de l'exposé et les observations qui les accompagnent devraient rester valables.

Le dialogue multilatéral Est-Ouest sur la limitation des armes classiques en Europe est un des héritages qui nous sont restés du début des années 1970, époque rose de la détente. Ces entretiens offrent au Canada deux tribunes importantes où participer aux négociations sur la limitation des armes classiques et le désarmement.

Il convient d'abord de placer ces entretiens dans leur contexte. Dans le graphique qui suit, les cercles concentriques illustrent les rapports existant entre les divers niveaux de négociation, du palier mondial au palier régional.

Le cercle le plus grand correspond aux deux organes des Nations-Unies qui s'occupent de désarmement au siège de celles-ci à New-York. Ce sont deux instances délibérantes qui ne peuvent négocier par elles-mêmes les moyens à employer pour limiter les armements. Leurs fonctions sont semblables en partie. Toutes deux débattent de questions propres à la limitation des armements; au cours de ces discussions, chacune des parties intéressées apprend à mieux connaître les positions et les préoccupations des autres. À l'Assemblée sont présentées et soumises au vote diverses résolutions, dont certaines recommandent les mesures à prendre à la table des négociations. À l'échelle mondiale, cette dernière fonction revient à la Conférence du désarmement à Genève (le deuxième cercle) qui regroupe les délégations de 40 pays représentant tous les groupes constitutifs des Nations-Unies.

Les deux cercles suivants correspondent aux conférences régionales européennes, principal sujet de notre exposé. L'abréviation "CSCE" signifie "Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe". Y participent les États-Unis et le Canada, ainsi que 33 pays européens. Cette conférence regroupe tous les pays membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et tous les pays neutres et non alignés d'Europe, à l'exception de l'Albanie.* Quant à lui, le sigle "MBFR" signifie "réduction mutuelle et équilibrée des forces" (*Mutual and Balanced Force Reductions*). Les délégations des pays appartenant aux deux alliances militaires se réunissent à Vienne et sont chargées de négocier la réduction mutuelle de leurs forces classiques déployées en Europe centrale.



*(Voir en annexe la liste des participants)

Enfin, le plus petit cercle représente les négociations bilatérales américano-soviétiques sur les armes nucléaires et spatiales.

À mesure qu'on progresse vers le centre du cercle, depuis les délibérations internationales de l'ONU, jusqu'à la question vitale de la réduction et de la limitation des armes nucléaires, en passant par les tentatives de réduction des armes classiques en Europe, on peut constater que ce cheminement suit l'ordre de gravité croissant des enjeux. De plus, les deux cercles centraux représentent les éléments clés de la politique de l'OTAN en matière de sécurité : la dissuasion et la défense. L'Alliance fonde sa politique sur les armes nucléaires stratégiques, les armes nucléaires de théâtre en Europe et les forces classiques. Or, ces trois éléments sont inscrits au programme des négociations. En outre, chacun des volets de cette triade dépend des deux autres; si l'un vient à se renforcer ou à faiblir, les deux autres doivent être modifiés en conséquence, du moins en théorie, si l'on veut maintenir l'équilibre entre l'Est et l'Ouest. Il importe donc d'orchestrer judicieusement les efforts relatifs à la "posture" de défense et à la limitation des armements pour préserver la sécurité.

Le Canada siège à toutes les tables de négociations, mais il ne participe pas aux entretiens bilatéraux entre les deux superpuissances, à qui il fait connaître sa position par l'entremise du Conseil de l'OTAN. La participation du Canada aux négociations régionales en Europe s'explique par le fait que des troupes canadiennes sont stationnées dans cette région et font partie des forces de sécurité déployées sur ce continent.

LES POURPARLERS MBFR ET LA CSCE

Les pourparlers MBFR et les entretiens de la CSCE constituent deux cadres de négociation distincts. Ils ont commencé officiellement en 1973, au terme d'un dialogue préliminaire, et cette proximité dans le temps n'est pas due au hasard. Voulant que l'on reconnaisse officiellement les frontières tracées à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, l'Union soviétique réclamait depuis longtemps la tenue d'une conférence paneuropéenne de sécurité. Du côté occidental, il avait été question, vers la fin des années 1960, de retirer les troupes américaines d'Europe. Il apparaissait alors clairement que la conclusion d'un accord était possible : les États membres de l'OTAN et d'autres pays d'Europe occidentale accepteraient d'engager des pourparlers politiques sur la sécurité en Europe, conformément au désir des Soviétiques, en contrepartie de quoi ces derniers conviendraient d'amorcer des négociations sur la réduction des troupes de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, au lieu d'attendre que les États-Unis retirent leurs forces unilatéralement.

Les pourparlers MBFR et la CSCE fonctionnent selon la règle du consensus; on ne recourt pas au vote, et il suffit qu'un membre s'oppose à un accord pour en empêcher la conclusion. En revanche, l'ordre du jour, les participants et les modalités diffèrent sensiblement d'une tribune à l'autre. La CSCE correspond à une instance politique qui se penche sur tous les aspects des relations entre les États d'Europe, qu'il s'agisse des règles de conduite associées aux droits de la personne ou aux relations humaines, des échanges économiques, ou encore des affaires militaires. C'est une tribune où négocient 35 États souverains qui agissent en dehors de toute alliance militaire même si, dans la pratique, il est normal de voir des pays alliés se consulter souvent. D'un autre côté, les entretiens MBFR ont pour but précis la réduction des forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Les pays neutres et non alignés n'y participent donc pas, et le dialogue se limite aux deux blocs.

Il convient aussi de signaler que, si la CSCE est parvenue à une entente qui a donné lieu à l'Acte final d'Helsinki en 1975, les entretiens MBFR n'ont encore débouché sur aucun accord écrit, après presque 13 ans d'efforts.

*MBFR**

L'Europe centrale est l'endroit du monde où l'on trouve la plus forte concentration de troupes et de matériel militaire. Les chiffres peuvent varier, notamment parce que les méthodes de calcul diffèrent, mais il ne fait aucun doute qu'au moins deux millions d'hommes en armes sont postés dans la région. Une telle situation rend d'autant plus indispensable la tenue de négociations et de discussions entre les protagonistes.

---

*"MBFR" (*Mutual and Balanced Force Reductions*) — Cette expression est inexacte, même si elle est couramment employée dans les milieux occidentaux. Au cours des entretiens qui ont précédé les négociations proprement dites, le terme "équilibrée" (*balanced*) signifiait implicitement qu'on exigeait un effort supérieur de la part des pays de l'Est parce que leurs troupes étaient plus nombreuses que celles des États occidentaux. Mais les pays de l'Est ont rejeté cette interprétation et, si les Occidentaux n'ont fait aucune concession quant au fond du problème, on a cependant convenu d'appeler officiellement cette conférence "Réduction mutuelle des forces et des armements stationnés en Europe centrale et mesures annexes". À Vienne, les négociateurs ont convenu d'employer l'expression "Entretiens de Vienne" à la place des deux autres titres.

Les entretiens MBFR ont pour objet de réduire et de limiter les effectifs et les armements de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. La zone visée comprend les trois pays du Bénélux et la République fédérale d'Allemagne, du côté occidental, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la République démocratique allemande, à l'Est. Les réductions et limitations s'appliqueraient aux troupes soviétiques et américaines présentes dans la région, mais aussi à celles du Canada et d'autres pays étrangers ainsi qu'aux troupes des États européens susmentionnés. Les forces existant dans le territoire des deux superpuissances n'entrent donc pas dans le cadre des négociations. C'est là un des éléments clefs des entretiens, car il existe une différence sensible entre les deux blocs quant à la distance à parcourir et au temps nécessaire pour déployer des renforts dans le secteur visé.

On distingue, dans ces négociations, deux catégories de participants : 1) ceux qui, comme le Canada, possèdent des troupes dans la région — ce sont les participants "directs" —, et 2) ceux qui n'ont pas de troupes dans cette zone mais qui continuent d'appartenir à leur alliance respective — ce sont les participants "spéciaux". Sur les 16 pays de l'OTAN, seulement sept tombent dans la première catégorie, et cinq dans la deuxième; quatre pays, dont la France, ont choisi de ne pas prendre part à ces négociations. (On trouvera en annexe une liste des participants.) Trois des sept participants directs, choisis à tour de rôle, se réunissent avec leurs homologues du Pacte de Varsovie une fois par semaine dans des séances dites "informelles". De plus, l'ensemble des délégations des deux camps assistent une fois par semaine à des séances plénières officielles. Il faut ajouter à cela une succession constante de rencontres spontanées qui favorisent la poursuite du dialogue et qui jouent un rôle aussi important — certains diront, plus important — que les séances structurées. Conformément à un accord entre les parties, la teneur des discussions reste confidentielle, mais chaque séance plénière est suivie d'une conférence de presse.

Discours, déclarations, propositions et réfutations s'effectuent au nom du bloc intéressé : dans ce dialogue Est-Ouest, il n'y a aucune initiative nationale. C'est pourquoi les pays de chaque alliance se réunissent fréquemment pour coordonner leurs positions et s'entendre à l'avance sur le texte de toutes les déclarations communes, tâche qui s'avère ardue, du moins au sein de l'OTAN. Les gros pourvoyeurs de troupes, c'est-à-dire les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest et la Grande-Bretagne, sont les principaux intervenants dans ces entretiens à huis clos, mais chaque pays est libre de formuler idées et propositions.

Les raisons pour lesquelles on n'a pu parvenir à un accord officiel sont exposées ci-après. Il n'empêche qu'en 13 ans de négociations ou presque, un certain nombre de problèmes importants ont été résolus, bien que de façon informelle. Les résultats les plus importants qu'on ait obtenus sont les suivants :

a) L'Est et l'Ouest maintiendront dans la région des effectifs équivalents, à des niveaux collectifs inférieurs aux chiffres actuels. Cela signifie que, malgré la distance qu'auraient à franchir les renforts américains, les Occidentaux ne pourront stationner, au total, plus de troupes que ce à quoi les pays de l'Est ont droit. Le principe des niveaux collectifs est aussi important, mais il subsiste quelques divergences quant à savoir si, à l'intérieur de chaque bloc, il faut imposer des limites à chacun des pays.

b) Tous les pays ayant des troupes dans la région réduiront leurs effectifs, et ceux qui y maintiennent de grandes formations devront procéder à ce qu'on appelle des "coupures importantes". Cette décision traduit des préoccupations manifestées par les deux blocs, mais pour des raisons différentes. Ainsi, l'OTAN ne voyait pas d'un bon oeil que l'Est puisse réduire uniquement les effectifs non soviétiques et conserver ceux de l'Armée rouge dans leur totalité. Les pays de l'Est éprouvaient des craintes semblables à propos de l'Allemagne de l'Ouest. Aux termes de cette clause, aucun des deux pays n'est exempté.

c) Toutes les parties intéressées ont jugé raisonnable que les deux superpuissances soient les premières à réduire leurs forces, car celles-ci sont les plus importantes des deux blocs.

d) Il n'y aura aucune restriction quant au lieu de déploiement des unités militaires dans la région. On reconnaît par là que, dans la pratique, les réductions d'effectifs conduiront probablement les deux blocs à modifier la disposition géographique des forces qui leur resteront.

e) Six ententes de principe ont été conclues sur les moyens de vérifier l'application de l'accord général, bien qu'il reste à régler certains détails très importants. Ces ententes portent sur les points suivants :
   (i) Chacune des parties informera d'avance l'autre de certaines activités militaires, comme les exercices ou les mouvements de troupes importants.

(ii) Chacun des deux camps pourra mener des inspections sur place chez l'autre pour s'assurer qu'il respecte bien les accords.
(iii) On fixera des points d'entrée dans la région et des points de sortie, où seront installés des observateurs des deux blocs.
(iv) Pendant toute la durée de l'accord, les deux blocs s'échangeront les renseignements utiles sur les forces présentes dans la région.
(v) Il sera interdit de contrer l'action des moyens techniques nationaux de vérification.
(vi) Une commission consultative sera créée.

En dépit de tous ces points de convergence, il reste des obstacles importants à franchir avant qu'un traité MBFR puisse être signé. Par exemple, si le principe d'inspection sur place est accepté, des divergences profondes subsistent entre les deux blocs quant à savoir combien de vérifications seraient autorisées, à quelles règles elles seraient assujetties et dans quelle mesure elles seraient obligatoires. Les pays de l'Est hésitent à s'engager à respecter une procédure d'inspection, tandis que les Occidentaux exigent un tel engagement. Les deux parties s'entendent cependant sur la nécessité de poursuivre les négociations sur ce point.

De plus, jusqu'à récemment, les deux blocs ne s'entendaient pas sur le nombre de troupes actuellement maintenues par les pays de l'Est dans le secteur, mais il semblerait qu'une solution à cet autre problème fondamental commence à se dessiner. Les estimations des deux camps diffèrent de 150 000 hommes, mais les Soviétiques et leurs alliés ont refusé d'examiner les chiffres dans le détail. Selon eux, si l'on pouvait convenir des effectifs à conserver au terme des réductions, il ne servait à rien de conclure un accord sur les forces actuellement en place. En revanche, les Occidentaux estimaient indispensable de s'entendre sur l'ampleur des réductions et jugeaient nécessaire, pour cela, de tomber d'accord au préalable sur l'importance des forces existantes.

Or, dans leur dernière offre, qui date de décembre 1985, les Occidentaux ont accepté le point de vue des pays de l'Est. Ils proposent d'abord une diminution modeste des troupes américaines et soviétiques (5 000 et 11 500 hommes, respectivement); un an plus tard, les deux camps n'augmenteraient pas les forces restantes pendant trois ans. Les deux blocs s'échangeraient des renseignements sur les effectifs existants, et ces derniers seraient soumis à des vérifications sur place. La fameuse "question des chiffres" serait donc pour ainsi dire mise de côté la première année et elle ne reviendrait dans les discussions, les trois années suivantes, que si les inspecteurs occidentaux découvraient ou jugeaient que les données fournies par les pays de l'Est étaient erronées. À l'inverse, il est peu probable que l'Est se plaigne d'erreurs que les Occidentaux auraient commises, surtout parce que les négociateurs de l'Est n'ont jamais sérieusement mis en doute les chiffres fournis par l'Ouest.

Il existe aussi des divergences quant à savoir s'il faut négocier les réductions d'armements (cette dimension fait partie du mandat) dans le cadre d'un premier accord ou les traiter ultérieurement. Les pays de l'Est voudraient régler cette question immédiatement; compte tenu du problème que pose l'éloignement géographique des États-Unis, les Occidentaux préféreraient laisser chacune des deux parties libre de décider ce qu'elle fera des armements appartenant aux troupes retirées de la zone.

Les pays de l'Est ne sont pas non plus d'accord pour fixer des plafonds trop souples qui permettraient à des troupes américaines supplémentaires de séjourner en Europe pour participer à des exercices militaires de courte durée. Cette observation vaut aussi pour les troupes canadiennes et britanniques. Les pays de l'Est exigent donc qu'on fixe des limites rigides, valables en permanence sans exception.

Il reste, certes, du chemin à parcourir avant de parvenir à un accord global, mais les deux blocs jugent satisfaisant le processus de négociation actuel. L'étude de toutes ces questions permet aux représentants des gouvernements intéressés de mieux comprendre les motivations et les objectifs de tous les participants. Ce genre de dialogue est indispensable dans le monde de plus en plus complexe des forces et des armements classiques.

Si les négociateurs parviennent à un accord, il aura des répercussions sur les Forces canadiennes stationnées en Europe. Vu leur petit nombre, elles subiront des réductions peu importantes, mais elles seront touchées par les limitations imposées à l'ensemble des effectifs de l'OTAN et elles seront donc soumises à l'inspection des pays de l'Est. En outre, les Canadiens participeront à l'administration de tout accord global ayant pour objectif ultime de limiter les troupes stationnées dans cette région du monde fortement militarisée.

CSCE

L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a été signé en août 1975 par 35 chefs de gouvernement, à l'issue de deux années de négociations qui se sont achevées par une conférence au sommet à Helsinki. Le pro-

cessus se poursuit sous la forme de réunions d'examen ou d'autres assemblées portant sur des aspects particuliers du document de base.

Le premier chapitre de l'Acte d'Helsinki énonce dix principes destinés à guider les relations entre les États signataires. Deux de ces principes traduisent les grandes préoccupations de l'Est et de l'Ouest. Conformément aux voeux des pays de l'Est, le troisième principe dit notamment que les signataires "considèrent comme inviolables leurs frontières respectives et . . . s'abstiendront de les attaquer". Cette quasi-reconnaissance des frontières de l'après-guerre est contrebalancée en partie par une phrase qui figure dans l'énoncé d'un autre principe et selon laquelle on accepte l'idée que les frontières puissent être modifiées par des moyens pacifiques. Pour satisfaire les Occidentaux, le septième principe parle des droits de la personne d'une façon assez détaillée et engage de diverses manières les États à les respecter. Mais une autre déclaration stipulant que chaque signataire s'abstiendra de s'ingérer dans les affaires intérieures des autres fait équilibre à ce dernier principe.

Le deuxième chapitre énonce les règles de base concernant la coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technologie et de l'environnement. Il porte sur de nombreux thèmes, dont les échanges commerciaux, la coopération industrielle, la science, la technologie, le transport et le tourisme. Il se poursuit par une brève déclaration sur le bassin méditerranéen. Le troisième et dernier grand chapitre contient des clauses sur la coopération dans le domaine humanitaire, y compris les contacts humains, et il comprend une partie qui intéresse beaucoup de Canadiens car elle concerne la réunification des familles. Ce chapitre compte également des sections sur l'information, la culture et l'éducation.

Le document se termine par un bref quatrième chapitre où sont annoncées les prochaines réunions. Deux rencontres importantes dont l'objet était d'analyser comment l'Acte final sous tous ses aspects avait été mis en œuvre ont eu lieu depuis la signature; la première s'est tenue à Belgrade en 1977, et l'autre à Madrid de 1980 à 1983. Une troisième assemblée est prévue pour le début de novembre 1986 à Vienne. D'autres réunions plus spécialisées ont porté sur divers thèmes, dont le règlement pacifique des conflits et les sciences. L'une d'elles s'est tenue à Ottawa en juin 1985 et a concerné les droits de la personne.

Tout comme les pourparlers MBFR, les délibérations de la CSCE se font à huis clos, conformément aux règles de procédure convenues, mais les délégations acceptent beaucoup plus de répondre aux questions des médias et des groupes intéressés pour les informer sur l'évolution des choses.

Pour ce qui concerne la limitation des armements, le premier chapitre de l'Acte final comprend une section énonçant certaines mesures destinées à accroître la confiance. D'après un rapport publié par les Nations-Unies sur la question en 1981, ces mesures ont pour but de renforcer la paix et la sécurité internationales et d'instaurer un climat de confiance et de coopération entre les États afin de favoriser le progrès vers le désarmement. L'Acte final de la CSCE établit une différence entre les mesures prises spontanément par les pays et les mesures imposées. Entre autres mesures obligatoires, citons l'annonce préalable des grandes manoeuvres en Europe, région qui, dans ce contexte, s'étend jusqu'à 250 kilomètres à l'intérieur du territoire soviétique — et de la Turquie —, manoeuvres auxquelles participent 25 000 hommes ou plus. En revanche, l'échange d'observateurs au cours de ces exercices militaires et d'autres encore est libre. Il existe aussi d'autres mesures facultatives dont le but est d'encourager chaque bloc à prévenir l'autre des manoeuvres de moindre envergure ou des mouvements de troupes importants.

Depuis 1975, tous les signataires ont respecté l'accord en annonçant toutes les grandes manoeuvres, à l'exception peut-être de l'Union soviétique au moment de la crise polonaise (en effet, on ne saurait dire exactement si toutes les troupes engagées se trouvaient à l'intérieur de la bande des 250 kilomètres mentionnée plus haut). Des observateurs ont certes été invités à assister à des manoeuvres, mais quand celles-ci se déroulaient en Union soviétique, il leur a été très difficile de s'acquitter convenablement de leur mission. Les pays de l'OTAN et certains pays neutres ou non alignés ont veillé à prévenir les États du Pacte de Varsovie à l'occasion de petites manoeuvres. Par contre, personne n'a signalé à l'avance les mouvements de troupes, qui se distinguent des exercices (ou manoeuvres).

Dans l'ensemble, donc, les termes de l'accord ont été assez bien respectés. Mais on s'aperçoit aussi que, pour créer un véritable climat de confiance, il est nécessaire de définir des obligations strictes et claires, et que les mesures volontaires sont peu utiles. Forts de ces constatations, les délégués à la réunion d'examen de Madrid ont convenu d'élaborer un train de mesures obligatoires plus rigides et de poursuivre les travaux. Il est d'ailleurs significatif qu'on parle désormais de mesures propres à accroître la confiance "et la sécurité".

*LA CDE**

C'est dans la ville de Stockholm que ces négociations ont commencé, en janvier 1984. Aucun accord n'a encore été conclu. Pour remédier aux lacunes des mesures existantes propres à accroître la confiance et élargir la région où elles s'appliquent, il a été convenu d'adopter des mesures obligatoires qui vaudraient dans l'ensemble de l'Europe, c'est-à-dire jusqu'à la chaîne de l'Oural en Union soviétique. Ces mesures devront avoir une portée militaire et lier politiquement les signataires; en outre, on devra pouvoir en vérifier l'application. À la prochaine réunion d'examen de la CSCE qui doit s'ouvrir à Vienne à la fin de 1986, les participants examineront les progrès accomplis à Stockholm; or, le mandat de la CDE en autorise les membres à ajouter alors à leur programme d'autres thèmes importants concernant le désarmement.

À la CDE, les membres de l'OTAN se sont donné pour objectif de réduire les risques de surprise et d'accroître la prévisibilité des choses. À cette fin, ils veulent que toutes les parties fournissent davantage de renseignements sur leurs activités militaires en temps de paix et acceptent la présence d'observateurs et d'inspecteurs sur place.

Soucieux d'atteindre ces objectifs, les représentants de l'OTAN ont formulé des propositions sur les questions suivantes : a) échange de renseignements sur la structure des forces terrestres et aériennes stationnées dans la région; b) communication du calendrier des activités militaires prévues dans l'année, et nécessité d'annoncer la date exacte de ces dernières peu avant qu'elles aient lieu; c) renforcement des clauses concernant la présence d'observateurs sur le théâtre de ces activités; d) adoption de moyens (y compris des inspections sur place) permettant de vérifier l'application de ces mesures; e) amélioration des moyens de communication entre les États. Les pays neutres et non alignés ont présenté des propositions semblables, mais ils y ont ajouté des mesures destinées à restreindre certaines activités et à limiter, par exemple, l'ampleur des exercices autorisés.

De leur côté, les Soviétiques et leurs alliés ont opté pour la "formule des déclarations", dont l'élément central est un projet de déclaration sur le non-recours à la force. Cette façon de faire correspond aux initiatives prises par les Soviétiques dans d'autres tribunes, notamment à l'Assemblée générale des Nations-Unies.

Pour ce qui est des chances de parvenir à un accord, les négociations en tant que telles viennent tout juste de commencer. Or, il arrive très souvent que les négociations sur la limitation des armements aboutissent grâce à des compromis essentiels rendus possibles non pas à cause de leur mérite même, mais plutôt en raison d'événements extérieurs qui font grandir chez les négociateurs la volonté politique de parvenir à des solutions acceptables pour tous. Dans le cas de la CDE, la réunion d'examen de la CSCE qui se tiendra en 1986 et pendant laquelle on évaluera notamment les progrès accomplis à Stockholm pourrait bien inciter les parties en présence à déployer les efforts nécessaires pour conclure un accord quelconque.

OBSERVATIONS

Dans le contexte de la confrontation entre l'Est et l'Ouest, les entretiens MBFR ont pour but de réduire et de limiter les forces classiques, tandis que les négociations sur les armes nucléaires sont laissées à l'initiative des superpuissances. La CSCE s'intéresse à l'aspect politique du problème dans toutes ses dimensions. Le point de vue n'est pas le même aux entretiens MBFR, d'une part et d'autre part, à la CSCE et à la CDE. À Vienne, on prône dès le début une réduction et une limitation des troupes et des armements, ainsi que l'adoption de mesures complémentaires concernant principalement la vérification. À la CSCE et à la CDE, on cherche à définir des mesures distinctes qui favoriseront l'instauration d'un meilleur climat de confiance et de sécurité de façon à réduire les tensions et à créer un contexte politique plus propice à une démilitarisation.

Si, à la réunion d'examen de la CSCE qui doit se tenir à la fin de 1986 à Vienne, la CDE est chargée de se pencher sur la réduction des forces militaires, l'avenir des pourparlers MBFR pourrait être compromis, non seulement parce qu'ils feraient double emploi avec d'autres entretiens, mais aussi parce qu'ils se limitent à la partie centrale de l'Europe, tandis que les négociations de la CDE porteraient sur les forces stationnées partout dans le continent. Cependant, les pourparlers MBFR pourraient servir à gérer les crises en quelque sorte, auquel cas ils s'ajouteraient (ou se substitueraient) au dialogue sur la réduction des forces. Du fait qu'ils se déroulent dans un contexte bilatéral apolitique (du moins, aussi apolitique qu'une entreprise de ce genre

*Une fois encore, cette désignation est incorrecte. Il a été très difficile de s'entendre sur le mandat de cette conférence, et c'est pourquoi celle-ci n'a pas eu de nom pendant un bon moment. Pour des raisons pratiques, on a opté pour le titre abrégé "Conférence sur le désarmement en Europe" (ou CDE), que l'on continue d'employer régulièrement. En fait, le titre officiel qui a été finalement retenu est "Conférence sur le désarmement et sur les mesures propres à accroître la confiance et la sécurité en Europe".

puisse être), ces pourparlers conservent un certain intérêt, ne serait-ce que parce qu'ils permettent aux deux blocs de s'échanger chaque semaine des informations et donc de mieux se comprendre. En ce sens, les négociations MBFR contribuent aussi à accroître la confiance.

Quel que soit le point de vue adopté, les réalisations accomplies ces dernières années en matière de limitation des armements sont modestes. Dans la plupart des grandes négociations, personne n'a accepté de payer le prix exigé par la partie adverse. De part et d'autre, on s'est cantonné dans une prudence extrême : les pays de l'Est refusent de divulguer des renseignements sur leurs forces et leurs moyens militaires et ils s'opposent à la tenue d'inspections approfondies sur leur territoire; les Occidentaux rejettent l'idée d'une limitation des activités militaires, telle qu'elle a été formulée à la CDE, et ils refusent de discuter, dans le cadre des négociations MBFR, de la réduction des armements classiques (par opposition à la réduction des effectifs). De plus, la possibilité d'une diminution négociée des arsenaux nucléaires en Europe complique encore la situation, car la capacité dissuasive de l'OTAN serait d'autant plus tributaire de l'efficacité de ses forces classiques. À l'inverse, toute réduction importante des forces classiques renforcerait le rôle des armes nucléaires et accroîtrait les risques qu'on y recoure si les moyens classiques s'avéraient insuffisants en cas de guerre. Aussi paradoxal et ironique que cela puisse paraître, on peut donc dire que les arguments en faveur d'une réduction des arsenaux nucléaires et les déclarations des pays s'interdisant d'être les premiers à utiliser l'arme atomique sous-entendent un renforcement des forces classiques. L'argument inverse est évidemment qu'en réduisant toutes les forces existantes, on obtiendrait la même stabilité qui existe sur le plan militaire en Europe depuis de nombreuses années. De plus, la thèse voulant qu'on ne doive pas modifier les forces nucléaires ou classiques indépendamment les unes des autres suppose que la répartition de la puissance militaire entre ces deux catégories de forces soit très précise et parfaitement ajustée, ce qui n'est sans doute pas tout à fait le cas.

Mais la volonté politique de parvenir à un accord dans n'importe lequel des contextes décrits ci-dessus transcende toutes ces considérations abstraites. On s'entend généralement pour dire qu'un climat politique favorable est nécessaire à la progression des pourparlers sur la limitation des armements; il est certain que si un tel climat existe, il est plus facile de trouver un terrain d'entente. En outre, les événements extérieurs peuvent souvent donner aux négociations une impulsion plus productive et plus forte que la dynamique interne des pourparlers mêmes. Mais des accords peuvent être conclus même lorsque la conjoncture ne semble pas propice : ainsi, c'est à un moment où les relations Est-Ouest se trouvaient au plus bas, en partie à cause de l'incident de l'avion coréen, qu'ont été définies les conditions ayant abouti à la convocation de la CDE.

L'appartenance du Canada à l'OTAN et la présence régulière de certaines de ses unités en Europe l'autorisent à participer aux négociations entre les pays du continent. La discipline interne que s'imposent les membres de l'OTAN peut donner lieu à des déceptions et les empêcher de prendre des initiatives indépendantes en dehors des cadres de l'Alliance. (L'initiative de paix menée par M. Trudeau en 1983-1984 montre toutefois que ce n'est pas toujours nécessairement le cas.) Quand il s'agit d'adopter une politique en matière de limitation des armements, il est vrai aussi que les Alliés optent souvent pour le "plus petit dénominateur commun". Mais l'Alliance représente pour eux un cadre où se consulter, où étudier ensemble des solutions et où faire valoir les points de vue nationaux. Ainsi, c'est au sein de l'OTAN que le Canada a les meilleures chances de convaincre les autres pays de la validité de sa position.

Les pourparlers MBFR et les négociations menées dans le cadre de la CSCE et de la CDE sont complexes et difficiles. Il en est ainsi parce que les thèmes à débattre sont complexes et difficiles. Le fait que toutes les parties intéressées aient accepté de se réunir pour en discuter est déjà en soi un point positif. Comme toute tribune multilatérale, les pourparlers MBFR et la CDE permettent à chaque participant d'étudier et de définir un terrain d'entente avec les autres et de mieux comprendre ce qui les motive.

Aux beaux jours de la détente, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, M. Mitchell Sharp, qui participait dans le cadre de la CSCE à une réunion de ministres des Affaires étrangères, fit le 4 juillet 1973 la déclaration suivante : "Nous jetons les bases d'un monde nouveau, d'un monde qui devra être meilleur que celui où nous avons vécu jusqu'ici." Or, voici ce que pensait moins de quatre ans plus tard, le 6 octobre 1977, M. Klaus Goldschlag, représentant spécial du Secrétaire d'État à la première réunion d'examen de la CSCE: "Nous nous trouvons toujours dans une situation où la stabilité tient probablement autant à la crainte d'une guerre nucléaire qu'aux accords politiques auxquels nous sommes parvenus jusqu'à présent." Un tel raisonnement n'a peut-être jamais été aussi vrai qu'aujourd'hui. Mais il faut redoubler d'effort pour traduire dans les faits l'esprit des propos de M. Sharp.

ANNEXE

1) Participants aux pourparlers MBFR

OTAN	Pacte de Varsovie
Participants directs (c'est-à-dire ayant des troupes stationnées dans la zone visée)	
Belgique, Canada, États-Unis, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni	Pologne, République démocratique allemande, Tchécoslovaquie, Union des républiques socialistes soviétiques
Participants spéciaux	
Danemark, Grèce, Italie, Norvège, Turquie	Bulgarie, Roumanie
Absents	
France, Espagne, Islande, Portugal	(La Hongrie participe, mais on n'a pu s'entendre sur son statut, et les parties ont simplement décidé de laisser la question de côté lors des entretiens préliminaires.)

2) Pays participant à la CSCE et à la CDE

OTAN :

Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Turquie.

Pacte de Varsovie :

Bulgarie, Hongrie, Pologne, République démocratique allemande, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union des républiques socialistes soviétiques.

Pays neutres :

Autriche, Finlande, Suède, Suisse.

Pays non alignés :

Chypre, Irlande, Liechtenstein, Malte, Monaco, Saint-Marin, Saint-Siège, Yougoslavie.

LECTURES PROPOSÉES

Étant donné que les négociations en cours sont une suite de propositions et de contre propositions et que les travaux de la CSCE se poursuivent, les ouvrages publiés sur ces sujets risquent d'être rapidement dépassés à de nombreux égards. *Strategic Survey*, revue annuelle de l'*International Institute of Strategic Studies* (IISS) de Londres, présente des articles très sérieux sur les événements de l'année, en les situant dans le contexte général de façon intelligente et juste. L'autre revue annuelle de l'Institut intitulée *The Military Balance* est probablement le meilleur document auquel se référer pour connaître avec précision l'état des forces militaires d'une année à l'autre.

Pour se renseigner davantage sur les propositions présentées par les Occidentaux au cours des négociations, on pourra aussi consulter utilement la *Revue de l'OTAN*, publication bimestrielle.

Les événements qui ont conduit aux pourparlers MBFR et les facteurs sous-jacents qui continuent d'influer sur ces négociations sont présentés de façon intéressante dans un ouvrage de John G. Keliher intitulé *The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions*, édité par Pergamon Press (date non précisée).

Le numéro 176 de l'*Adelphi Paper*, rédigé par Lowther Ruehl, publié par l'IISS et intitulé *MBFR's Lessons and Problems* demeure un bon ouvrage de référence dans le domaine, même s'il date de 1982.

Apparemment, il n'existe encore pas d'ouvrage définitif en anglais sur l'ensemble des délibérations de la CSCE, mais un nouveau livre, intitulé *Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe*, préparé sous la direction de Robert Spencer et publié par le Centre d'études internationales de l'Université de Toronto, fournit des renseignements très complets sur le déroulement des négociations, depuis leur début jusqu'à la conclusion de la réunion d'examen s'étant tenue à Madrid en 1983, ainsi que sur le rôle du Canada.

Surtout ces dernières années, on a beaucoup écrit sur les mesures propres à accroître la confiance, dans toutes sortes de livres et de revues, mais l'ouvrage de référence par excellence est encore l'article de Jonathan Alford, publié en 1979 dans les numéros 147, 148 et 149 de l'*Adelphi Paper*.

John Toogood a quitté les Forces canadiennes en 1985. De 1973 à 1983, il a fait partie des délégations canadiennes qui ont assisté à de nombreuses négociations sur la limitation des armements, notamment dans le cadre de la CSCE et des pourparlers MBFR. Il est actuellement secrétaire-trésorier de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

Les opinions exprimées dans l'exposé sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario), K2P 0P7.